

Cultivando mejores Ciudades

AGRICULTURA URBANA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

1

Construyendo una ciudad con alimentación garantizada:

El avance gradual conduce al cambio

En Dar es Salaam, Tanzania, investigaciones convincentes y una promoción sutil están cambiando gradualmente las ideas sobre el rol de la agricultura en esta vibrante ciudad del este de África.

Vistas en el mapa, las cuatro arterias viales que conectan el centro de la ciudad de Dar es Salaam con la periferia urbana y más adelante con la zona rural se asemejan a una tela de araña gigantesca. La gran mayoría de los habitantes de la ciudad, siete de cada 10, viven en una aglomeración de asentamientos no planificados, diseminados entre los principales caminos secundarios fuera del centro de la ciudad. El lento pero constante crecimiento de estos conjuntos caóticos de madera, metal y ladrillos de barro en el paisaje urbano ha sobrepasado en gran medida a la infraestructura de la ciudad. Por ejemplo, menos del 5% de los residentes urbanos cuenta con servicio de disposición de desechos. Ante la ausencia de servicios adecuados como agua y saneamiento, los pobladores se han hecho maestros en la improvisación y en “arreglárselas como se pueda”.

Dar es Salaam, o Dar, se ha convertido por necesidad en una ciudad de emprendedores. Las reformas económicas de Tanzania aún no se han traducido en un aumento sostenido del empleo. Para encontrar trabajo, muchas personas recurren a la floreciente economía informal. En el centro de la ciudad, los vendedores ambulantes ofrecen de todo, desde aguacates hasta encendedores Zippo. A lo largo de las avenidas principales, fabricantes de ladrillos y vendedores de madera compiten por espacio con vendedores de carbón, flores y con una multitud de otros pequeños comerciantes. En el patio de la casa, en terrenos baldíos o donde encuentren un pedazo de tierra, los agricultores urbanos la utilizan para cultivar verduras y criar animales.

Todos los días, los productores urbanos de Dar suministran a los residentes de la ciudad alrededor de 95.000 litros de



IDRC: Peter Bennett

La agricultura urbana juega un papel crítico en el suministro de alimentos, la creación de empleos, la generación de ingresos para la población local.

leche, 6.000 bandejas de huevos y 11.000 kilogramos de carne de ave. Cada año producen unas 100.000 toneladas de verduras, incluyendo productos básicos como maíz y mandioca.

Es difícil ignorar cifras como éstas. No obstante, según el Dr. Camillus Sawio, pionero de la investigación sobre agricultura urbana en Tanzania, “todavía existe la creencia general de que la agricultura debe realizarse en áreas rurales, pese al hecho de que las personas pueden ver la producción agrícola por toda la ciudad”.

Los agricultores urbanos y sus defensores han librado una difícil batalla contra los gobiernos en todos los niveles. En

distintos momentos las autoridades han prohibido, ignorado, tolerado e incluso promovido la agricultura urbana, aunque sólo temporalmente (Ver recuadro: La agricultura y el desarrollo urbano en Tanzania). Hoy en día, en gran parte gracias a datos convincentes producto de investigaciones, los gobiernos han comenzado a reconocer el papel fundamental que desempeña la agricultura urbana (AU) en el abastecimiento de alimentos, la creación de empleo y la generación de ingresos para los residentes locales.

Comienza la revolución silenciosa

Ben Kasege, director del Programa de Reforma de los Gobiernos Locales de Tanzania y promotor por largo tiempo de la AU, señala que la modificación del Plan Maestro de la ciudad en 1978 fue el comienzo de una “revolución silenciosa” que está cambiando lentamente las actitudes oficiales hacia la agricultura en Dar es Salaam.

“Todavía nos guiábamos por el viejo sistema de planificación urbana, en el cual los planificadores se encerraban en algún lugar apartado tratando de visualizar cómo sería la ciudad en los próximos 20 años. Aunque no era muy participativo, pudimos incidir en la preparación del plan de 1978”.

Los autores del Plan Maestro, trabajando desde el exilio, incluyeron la agricultura en la zonificación del uso de la tierra. Se asignaron áreas para el cultivo de alimentos y la cría de animales en la periferia y en zonas de la ciudad no aptas para el uso residencial, como los valles por ejemplo. No obstante, en un estado carente de dinero, este exhaustivo plan resultó en última instancia poco práctico. En las áreas rurales, las estrategias de desarrollo no lograron sus objetivos y los pobladores empobrecidos abandonaron sus *shambas* (granjas) para irse a la ciudad. Hacia 1990 el Plan Maestro de Dar había perdido su orientación, víctima de una planificación demasiado optimista y de la falta de inversión en infraestructura y en recursos humanos de la década anterior. A la llegada del nuevo milenio, unos 3 millones de personas tenían su hogar en Dar, que había duplicado su población en sólo 12 años.

En busca de soluciones

Los rápidos cambios en el medio ambiente urbano despertaron un creciente interés en la agricultura urbana. Investigadores de la Universidad de Agricultura Sokoine y de la Universidad de Dar es Salaam comenzaron a plantear una nueva visión del desarrollo urbano que, según palabras de Ben Kasege, “contemplaba todas las actividades humanas, incluyendo la agricultura”.

En un proyecto apoyado por el IDRC en 1988, Camillus Sawio presentó uno de los primeros retratos completos de los agricultores urbanos en Dar es Salaam.

“En aquel momento había escasa comprensión de cómo se realiza la agricultura urbana y de su aporte a la economía”, es el tranquilo comentario de este investigador que también es sacerdote.

La investigación de Sawio desmintió algunos mitos persistentes. La agricultura, confirmó, atraviesa los límites socioeconómicos y no es dominio exclusivo de personas analfabetas y sin educación, como se cree comúnmente. Cuatro de cada 10 agricultores urbanos, señaló, son egresados del nivel secundario, propietarios de negocios o profesionales, incluso médicos. En la actualidad, son los más pudientes quienes controlan el floreciente comercio de ganado, por el hecho de tener la tierra y los ingresos para invertir en este lucrativo mercado.

La investigación también reveló que la mayoría de los agricultores urbanos son residentes bien establecidos que cultivan alimentos para reducir los gastos del hogar y generar ingresos. No se trata, como a menudo se piensa, de inmigrantes recientes que recurren a sus antiguas habilidades rurales para ganarse la vida.

“La realidad es que la agricultura urbana contribuye sustancialmente a la seguridad alimentaria. También genera empleo, en especial para los jóvenes, las mujeres y los adultos mayores”, afirma Sawio. La investigación demostró que la agricultura es una parte integral del sistema ecológico, social y económico urbano.

Recuadro: La agricultura y el desarrollo urbanos en Tanzania

Con el fin de mantener los poblados y las ciudades coloniales “limpias y sanas”, las autoridades británicas de Tanzania prohibieron la agricultura y la cría de animales en áreas urbanas. Con la independencia se ignoró a los agricultores urbanos, y en gran medida al desarrollo urbano, mientras el nuevo gobierno elegida promovía el desarrollo rural y la autosuficiencia, especialmente en la producción de alimentos. Una serie de devastadoras sequías en la década de 1970 llevó a la introducción de políticas como *Kilimo cha Kufana Kupona* (Agricultura para la Vida y la Muerte) para alentar a los residentes urbanos a velar por su propia alimentación. Se inauguraron varias huertas de demostración en diversas partes de Dar es Salaam a ser usadas como centros de enseñanza y para brindar semillas y otros insumos a los pobladores locales (Ver recuadro: Reviviendo las huertas).

En marcado contraste, un programa nacional de “aldeización” en la década de 1980 inició la reubicación obligatoria del “exceso” de habitantes urbanos a cooperativas aldeanas rurales. Orientado más por la ideología que por motivaciones prácticas, el programa resultó impopular y en última instancia fue imposible hacerlo cumplir.

El sistema político de partido único y la economía centralmente planificada de Tanzania no pudo proteger a este pobre país de los vientos de cambio político que soplaban en África a finales de la década de 1980 y a comienzos de los 1990. Los programas de ajuste estructural y la liberalización del comercio llevaron a la privatización de las empresas estatales y a la reforma de los servicios públicos. El subsiguiente aumento del desempleo hizo que muchos recurrieran a la agricultura urbana para reducir los gastos del hogar y poder llegar a fin de mes.

Generando apoyo

En 1992, el IDRC y ONU-HABITAT aunaron fuerzas para apoyar el Proyecto Dar es Salaam Sostenible (SDP, en inglés). La meta del proyecto era fortalecer la capacidad local de planificar y administrar el crecimiento y el desarrollo de la ciudad en asociación con los sectores público, privado y con el apoyo popular. El proyecto se proponía un nuevo plan estratégico de desarrollo urbano y políticas de integración de la AU con un mejor manejo del medio ambiente de la ciudad.

Una serie de consultas en toda la ciudad identificaron nueve temas ambientales prioritarios, desde la gestión de desechos sólidos hasta la economía urbana y vendedores ambulantes. Cada tema pasó a ser el foco de pequeños grupos de trabajo encargados de detallar los problemas y proponer planes de acción. A instancias del Ministro de Desarrollo Urbano, la AU se agregó al grupo encargado de áreas recreativas, espacios abiertos, tierras peligrosas y cinturones verdes.

Con el fin de estimular el proceso de formulación de políticas, el IDRC apoyó a un equipo de seis investigadores tanzanios dirigido por Camillus Sawio. Los investigadores encuestaron a cerca de 2.000 agricultores urbanos y documentaron la gama de sistemas agropecuarios practicados en la ciudad, desde la acuicultura a la agroforestación. Catalogaron las áreas en producción, el número de personas involucradas y los tipos de cultivos y animales de cría. Estudiaron los cambios y tendencias del quinquenio precedente y examinaron temas relacionados como el transporte, el riego, el manejo de desechos, la comercialización y la infraestructura vinculada al procesamiento y la venta de los productos de la AU.

Los investigadores también estudiaron las interacciones (positivas y negativas) entre la AU y el medio ambiente urbano, así como el papel que la agricultura urbana ya está jugando en el reciclaje de los desechos sólidos de la municipalidad. Más importante aún, los investigadores estudiaron las ordenanzas municipales y otras formas de reglamentación que inciden en la AU.

Encontraron que la falta de aplicación de las normas, el desconocimiento entre los residentes y los responsables de las decisiones, así como las ambigüedades en la legislación, pueden poner en riesgo la salud del medio ambiente y de las comunidades locales. Por ejemplo, las ordenanzas actuales permiten a los residentes tener hasta cuatro animales en cualquier “área de la ciudad” siempre que no pasten libremente, práctica denominada pastoreo cero. En el centro de la ciudad, con frecuencia el ganado se mantiene en refugios inadecuados, con pocas opciones seguras para eliminar desechos o usarlos como abono. En algunas de las áreas de baja densidad poblacional de la ciudad, los residentes de predios más grandes mantienen más de las cuatro cabezas de ganado autorizadas. Para tratar de resolver esta clase de problemas, los investigadores recogieron recomendaciones de los propios agricultores urbanos sobre qué actividades deberían ser prohibidas o reguladas estricta-



IDRC: Peter Bennett

Reviviendo las huertas

Cuando George Lulandala vio por primera vez los jardines hortícolas de Dar es Salaam, eran un “desastre”. Más de 20 años de descuido no habían pasado en vano. “Nuestra primera tarea era revivir las huertas de la ciudad y luego lograr que el Consejo Municipal las vendiera a los empleados”, relata el Director Regional de la organización no gubernamental holandesa STOAS Internacional (Agriproject Foundation Department of sub-Saharan African). STOAS contrató entre 30 y 35 mujeres y jóvenes en siete sitios de la ciudad para reconstruir los sistemas de riego, construir cercas, plantar árboles y cultivar. Los sitios funcionaron como mercados de frutas y verduras fresca, fuente de semillas y plántulas y como recursos para servicios de extensión.

“Fue todo un éxito. Hicimos afiches para promover la nutrición y el enverdecimiento de la ciudad. La gente de Dar es Salaam llegó en gran número a comprar nuestras frutas, vegetales y árboles”, afirma Lulandala.

Sin embargo, los planes de privatizar las huertas vendiéndolas a los empleados nunca se concretaron. Lulandala lo considera una oportunidad perdida.

“El cuarenta por ciento de los alimentos suministrados a Dar es Salaam provienen de áreas suburbanas”, destaca, puntualizando que la agricultura urbana es una forma ideal de brindar empleo, en especial a los jóvenes de la ciudad. Lulandala es propietario de 60 metros cuadrados de tierra en el área periurbana, que cultiva él mismo. Brinda empleo a 10 jóvenes y abastece regularmente de frutas y verduras a “hoteles de toda la ciudad”.

Si bien STOAS ya no está involucrada con las huertas, Lulandala ha seguido de cerca sus logros. Cuatro de los siete sitios originales siguen funcionando. Se crearon tres nuevos sitios durante el proyecto de STOAS. De éstos, uno sigue siendo propiedad y es trabajado por los cuatro jóvenes que lo iniciaron.

mente y por qué. Criticaron la falta de idoneidad de las ordenanzas municipales y mecanismos para asegurar su cumplimiento y ofrecieron asesoramiento y ayuda para enmendarlos y elaborar otros. Hacia el fin del SDP, en 1997, otras nueve municipalidades tanzanias se preparaban para replicar el proceso.

El cambio gradual

La reforma municipal que iniciara el gobierno tanzano a fines de la década de 1990 retardó el proceso de cambio iniciado por el SDP. La ciudad de Dar es Salaam fue reconstituida en tres municipalidades. Nuevos actores del gobierno local establecieron nuevas prioridades. No obstante, las conclusiones del equipo de investigación contribuyeron a una propuesta exitosa para rehabilitar los jardines de huertas urbanas establecidos en los años 1970. La base de información generada por el equipo de investigación continúa apoyando el manejo de los espacios abiertos, las áreas recreativas y las zonas proclives a riesgos de Dar. Y, según Alphonse Kyessi, integrante del equipo de investigación y urbanista del University College of Lands and Architectural Studies (UCLAS), el equipo de investigación logró influir en los procesos de planificación de la ciudad.

“En 1997, el Ministerio de Tierras, Vivienda y Desarrollo Urbano reconoció que la AU era una forma importante de usar la tierra en la ciudad. Funcionarios del ministerio crearon un grupo sobre el uso de la tierra para la AU, así categorías de uso, que ahora se han incorporado a los mapas de la ciudad sobre el uso de la tierra”.

Los cambios en el departamento de planificación no siguieron el ritmo de los cambios en el terreno y la demanda de tierras continúa superando la oferta. Ante la ausencia de tierras debidamente evaluadas para el desarrollo, lo habitual es que los residentes ocupen terrenos baldíos públicos o privados o tomen en préstamo terrenos de familiares o amigos.

Cuando las iniciativas municipales de planificación chocan con las prácticas consuetudinarias de tenencia de la tierra

surgen conflictos. Esto es especialmente grave en las zonas periurbanas de Dar es Salaam que ahora incluyen a los antiguos poblados. Con frecuencia los especuladores compran tierras siguiendo parámetros consuetudinarios y comienzan a urbanizarlas sin tener en cuenta la zonificación u otros usos planificados. En un proyecto de tres ciudades que incluyó Kinondoni, los investigadores apoyados por el IDRC señalaron que muchos de estos conflictos se resuelven volviendo a las prácticas consuetudinarias reguladas por ancianos y cortes aldeanas.

Lo que hace falta, sostiene Takawira Mubvami, coordinador del proyecto, son “arreglos institucionales [dentro de la burocracia municipal] para manejar los conflictos, negociar, prevenir y resolver disputas sobre el acceso a la tierra entre agricultores y las autoridades y entre las familias que practican la agricultura”. El desarrollo de estos mecanismos de resolución de conflictos será la clave para el control del uso de la tierra en la ciudad, donde los espacios abiertos continúan desapareciendo a un ritmo alarmante.

Camillus Sawio, Ben Kasege y Alphonse Kyessi son antiguos residentes de Dar es Salaam. Los tres afirman que su ciudad es ahora más verde que hace 20 años. “Antes decíamos que la ciudad estaba desnuda”, bromea Kyessi. “Ahora está vestida”.

Para Ben Kasege, el enverdecimiento de Dar es Salaam es un recordatorio visual de la revolución silenciosa iniciada en 1978. “Las ciudades tienen que ver con las personas”, sostiene.

Este estudio de caso fue escrito por Kevin Conway, de la División de Comunicaciones del IDRC.

www.idrc.ca/en_foco_ciudades

Para mayor información

Dr. Camillus J. Sawio
Catedrático
Departamento de Geografía
Universidad de Dar es Salaam
PO Box 35091
Dar es Salaam, Tanzania

TEL.: 2410500-8, ext 2294
CORREO-E: sawio@udsm.ac.tz



Programa de Pobreza Urbana y Ambiente
International Development Research Centre
PO Box 8500, Ottawa, ON
Canada K1G 3H9

TEL.: +1 (613) 236-6163
FAX: +1 (613) 567-7749
CORREO-E: upe@idrc.ca
SITIO WEB: www.idrc.ca

El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo/International Development Research Centre (IDRC) es una corporación pública creada por el Parlamento de Canadá en 1970 para ayudar a los investigadores y comunidades del mundo en desarrollo a encontrar soluciones a sus problemas sociales, económicos y ambientales. El apoyo se orienta al desarrollo de una capacidad de investigación local para sustentar políticas y tecnologías que los países en desarrollo necesitan para construir sociedades más saludables, equitativas y prósperas.